

IMM-3528-15
2016 FC 352

IMM-3528-15
2016 CF 352

Pakeernathan Thamotharampillai (*Applicant*)

Pakeernathan Thamotharampillai (*demandeur*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*défendeur*)

INDEXED AS: THAMOTHARAMPILLAI v. CANADA
(**CITIZENSHIP AND IMMIGRATION**)

RÉPERTORIÉ : THAMOTHARAMPILLAI c. CANADA
(**CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION**)

Federal Court, Strickland J.—Toronto, February 25 and
March 29, 2016.

Cour fédérale, juge Strickland—Toronto, 25 février et
29 mars 2016.

*Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Judicial review of immigration officer decision dismissing applicant's pre-removal risk assessment (PRRA) — Applicant, Sri Lankan, found inadmissible for serious criminality — Deported after application for permanent residence on humanitarian, compassionate grounds, PRRA refused — Applicant re-entering Canada but not eligible to make refugee claim — Applicant's second, third PRRAs refused — PRRA officer noting that applicant's request for protection limited to grounds set out in Immigration and Refugee Protection Act, (Act) s. 97 — Stating that new evidence rule contained in Act, s. 113(a) not applicable, evidence submitted to be considered with respect to issue estoppel — PRRA officer concluding insufficient evidence to demonstrate recent changes in Sri Lanka would result in Act, s. 97 risk to applicant — Whether PRRA officer's decision reasonable — Court in *Aboud v. Canada* (Citizenship and Immigration) applying s. 113(a) to limit admissibility of evidence submitted in subsequent PRRA applications — No reason not to apply same reasoning herein — PRRA officer conflating concept of issue estoppel with admissibility of evidence — Principle of issue estoppel applying to question of whether same risks previously considered, decided, not to admissibility of new evidence — Manner in which PRRA officer applied issue estoppel not improper, conclusion reasonable — However, PRRA officer's conclusion no change in country conditions since second PRRA not reasonable in light of additional documentary evidence submitted by applicant — Some of applicant's submissions post-dating second PRRA — No reference to or analysis of documents post-dating second PRRA in PRRA officer's decision — Even if attempting to limit PRRA based on issue estoppel, PRRA officer did not re-examine prior evidence in comparison to applicant's further submissions to determine if any new risk or changes to risk had occurred since determination in second PRRA — Not possible to determine whether PRRA officer alive*

*Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Contrôle judiciaire d'une décision d'un agent d'immigration qui a rejeté la demande d'examen des risques avant renvoi (ERAR) du demandeur — Le demandeur, un Sri Lankais, a été déclaré interdit de territoire pour grande criminalité — Il a été expulsé après que sa demande de résidence permanente pour des motifs d'ordre humanitaire et sa demande d'ERAR ont été rejetées — Le demandeur est entré de nouveau au Canada, mais il a été inadmissible à faire une demande d'asile — Les deuxième et troisième demandes d'ERAR du demandeur ont été refusées — L'agent d'ERAR a noté que la demande de protection du demandeur était restreinte aux motifs énoncés à l'art. 97 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (la Loi) — L'agent d'ERAR a indiqué que la règle concernant les nouveaux éléments de preuve énoncée à l'art. 113a) de la Loi ne s'applique pas et que les éléments de preuve ont été soumis selon le principe de l'irrecevabilité reconnu en droit administratif — L'agent d'ERAR a conclu que les preuves n'étaient pas suffisantes pour démontrer que les changements récents au Sri Lanka entraîneraient vraisemblablement un risque visé à l'art. 97 pour le demandeur — Il s'agissait de savoir si la décision de l'agent d'ERAR était raisonnable — La Cour dans la décision *Aboud c. Canada* (Citoyenneté et Immigration) a appliqué l'art. 113a) de manière à limiter l'admissibilité des éléments de preuve produits dans le cadre des demandes d'ERAR subséquentes — Il n'y a aucune raison pour laquelle ce raisonnement ne s'appliquerait pas aussi en l'espèce — L'agent d'ERAR a confondu le concept de préclusion découlant d'une question déjà tranchée et la recevabilité de la preuve — Le principe de préclusion découlant d'une question déjà tranchée s'applique à la question de savoir si les mêmes risques ont déjà été pris en considération et ont fait l'objet d'une décision, et pas à la recevabilité des nouveaux éléments de preuve — La manière dont l'agent d'ERAR a appliqué la préclusion découlant d'une question déjà tranchée n'était pas*

to content of documents post-dating second PRRA — Application allowed.

This was an application for judicial review of a decision of an immigration officer dismissing the applicant's pre-removal risk assessment (PRRA).

The applicant arrived in Canada as a permanent resident. He later lost that status as a result of a criminal conviction and was found inadmissible for serious criminality. His application for permanent residence on humanitarian and compassionate grounds was refused, as was his first PRRA application. The applicant was deported to Sri Lanka where he claims to have been detained, threatened and accused of being a member of the Liberation Tigers of Tamil Eelam. The applicant later re-entered Canada on a fraudulent passport but because his claim had been determined to be ineligible on grounds of serious criminality, he was not eligible to have a refugee claim determined by the Refugee Protection Division (RPD) of the Immigration and Refugee Board of Canada. While in immigration detention for illegal entry, the applicant submitted a second PRRA. That application was ultimately unsuccessful. The present application for judicial review pertained to the applicant's third PRRA, which also resulted in a negative decision.

The PRRA officer reviewed the applicant's immigration history and statutory declaration. The PRRA officer noted that because the applicant was inadmissible for serious criminality, consideration of his request for protection was, pursuant to paragraph 112(3)(b) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, restricted to the grounds set out in section 97 of the Act. The PRRA officer quoted from Citizenship and Immigration Canada's Protected Persons Operational Manual that states that the new evidence rule

illégitime et sa conclusion était raisonnable — Cependant, la conclusion de l'agent d'ERAR selon laquelle la situation du pays n'a pas changé depuis la deuxième demande d'ERAR n'était pas raisonnable vu les autres documents présentés par le demandeur — Certains des documents soumis par le demandeur sont postérieurs au deuxième ERAR — Il n'y a aucune référence dans la décision de l'agent d'ERAR aux nombreux documents postérieurs au deuxième ERAR ni aucune analyse de ces documents — Même s'il tentait de limiter l'ERAR en se fondant sur la préclusion découlant d'une question déjà tranchée, l'agent d'ERAR n'a pas réexaminé les éléments de preuve antérieurs comparativement aux autres éléments soumis par le demandeur pour déterminer si de nouveaux risques ou des changements étaient survenus depuis la décision rendue dans la deuxième demande d'ERAR — Il était impossible de déterminer si l'agent d'ERAR était conscient de la teneur des documents postérieurs au deuxième ERAR — Demande accueillie.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire visant la décision par laquelle un agent d'immigration a rejeté la demande d'examen des risques avant renvoi (ERAR) du demandeur.

Le demandeur est arrivé au Canada en tant que résident permanent. Plus tard, il a perdu son statut de résident permanent par suite d'une condamnation au criminel et il a été déclaré interdit de territoire pour grande criminalité. Sa demande de résidence permanente pour des motifs d'ordre humanitaire a été rejetée tout comme sa première demande d'ERAR. Le demandeur a été expulsé vers le Sri Lanka où il prétend qu'il a été arrêté, menacé et accusé d'appartenir aux Tigres libérateurs de l'Eelam tamoul. Le demandeur est entré de nouveau au Canada en utilisant un faux passeport, mais étant donné que sa demande avait été jugée irrecevable pour des motifs de grande criminalité, il n'était pas admissible à ce que la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié tranche une demande d'asile. Tandis qu'il était détenu par l'Immigration pour entrée illégale, le demandeur a présenté une deuxième demande d'ERAR. Cette demande s'est soldée par une décision défavorable. La présente demande de contrôle judiciaire a trait à la troisième demande d'ERAR du demandeur, qui s'est également soldée par une décision défavorable.

L'agent d'ERAR a examiné l'historique d'immigration du demandeur et sa déclaration solennelle. L'agent d'ERAR a souligné qu'étant donné que le demandeur était interdit de territoire pour grande criminalité, l'examen de sa demande de protection avait été, conformément à l'alinéa 112(3)b) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, restreint aux motifs énoncés à l'article 97 de la Loi. L'agent d'ERAR a cité des passages du Guide opérationnel des personnes protégées de Citoyenneté et Immigration Canada qui stipule

contained in paragraph 113(a) of the Act does not apply to repeat PRRA applications. However, the doctrine of *issue estoppel* could apply to limit a subsequent PRRA application if the same question was decided in a prior PRRA. The Protected Persons Operational Manual stated that a subsequent PRRA could be limited to a re-examination of the evidence in light of any changes that occurred since the previous PRRA decision. Applying this guide, the PRRA officer stated that because the applicant's claim was not heard by the RPD, the new evidence rule was not applicable. The evidence submitted would therefore be considered with respect to the administrative law principle of *issue estoppel*.

The PRRA officer went on to conclude, *inter alia*, that while there had been recent changes in Sri Lanka, there was insufficient evidence to demonstrate that those changes would, more likely than not, result in a section 97 risk to the applicant should he return to Sri Lanka. That decision was not communicated to the applicant, who subsequently submitted more documentary evidence. A few months later, the PRRA officer provided his decision together with an addendum stating he had reviewed and assessed the additional documents submitted but that this evidence demonstrated that the country conditions in Sri Lanka were similar to those that existed prior to his decision.

The main issue was whether the PRRA officer's decision was reasonable.

Held, the application should be allowed.

In *Aboud v. Canada (Citizenship and Immigration)*, the Court applied paragraph 113(a) to limit the admissibility of evidence submitted in subsequent PRRA applications. There was no reason why the reasoning in *Aboud* would not also apply in the circumstances herein where there was no determination by the RPD but where the decision under review was the third PRRA. Regardless of whether or not *issue estoppel* was applicable, the PRRA officer conflated the concept of *issue estoppel* with the admissibility of the evidence. The PRRA officer compared the content of the applicant's statutory declaration to the previous PRRA notes to file and concluded that the same risks were being advanced as had been decided by the prior PRRA. However, the principle of *issue estoppel* applies to the question of whether the same risks were previously considered and decided, not to the admissibility of the new evidence. While the PRRA officer may have misstated how the evidence before him was to be assessed, the manner in which he applied *issue estoppel* was

que la règle concernant les nouveaux éléments de preuve énoncée à l'alinéa 113a) de la Loi ne s'applique pas aux demandes d'ERAR réitérées. Cependant, le principe de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée pourrait s'appliquer pour limiter une demande d'ERAR subséquente si la même question a été tranchée dans un ERAR antérieur. Le Guide opérationnel des personnes protégées stipulait qu'un ERAR subséquent pourrait être restreint à un réexamen des éléments de preuve à la lumière des changements intervenus depuis que la décision d'ERAR précédente a été rendue. S'appuyant sur ce guide, l'agent d'ERAR a déclaré qu'étant donné que la demande du demandeur n'était pas instruite par la SPR, la règle concernant les nouveaux éléments de preuve n'était pas applicable. Les éléments de preuve soumis seraient alors examinés selon le principe de l'irrecevabilité reconnu en droit administratif.

L'agent d'ERAR a également constaté entre autres que bien que des changements soient survenus récemment au Sri Lanka, à savoir la formation d'un nouveau gouvernement, les preuves objectives n'étaient pas suffisantes pour démontrer que ces changements entraîneraient vraisemblablement un risque visé à l'article 97 pour le demandeur s'il devait retourner au Sri Lanka. Cette décision n'a pas été communiquée au demandeur, qui a par la suite soumis d'autres éléments de preuve documentaire. Quelques mois plus tard, l'agent d'ERAR a communiqué sa décision ainsi qu'un addenda qui indiquait qu'il avait examiné et évalué les autres documents soumis, mais que la preuve démontrait que la situation au Sri Lanka était semblable à celle qui régnait avant sa décision.

La principale question en litige était de savoir si la décision de l'agent d'ERAR était raisonnable.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Dans la décision *Aboud c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, la Cour a appliqué l'alinéa 113a) de manière à limiter l'admissibilité des éléments de preuve produits dans le cadre des demandes d'ERAR subséquentes. Il n'y avait aucune raison pour laquelle le raisonnement dans la décision *Aboud* ne s'appliquerait pas aux circonstances de l'espèce où il n'y a pas de décision par la SPR, mais où la décision faisant l'objet de l'examen est le troisième ERAR. Indépendamment de l'applicabilité ou non de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée, l'agent d'ERAR a confondu le concept de préclusion découlant d'une question déjà tranchée et la recevabilité de la preuve. L'agent d'ERAR a comparé le contenu de la déclaration solennelle du demandeur avec les notes versées dans le dossier du précédent ERAR et a conclu que les risques avancés étaient les mêmes que ceux qui avaient été tranchés dans l'ERAR précédent. Cependant, le principe de préclusion découlant d'une question déjà tranchée s'applique à la question de savoir si les

not improper and his conclusion was reasonable. The PRRA officer did not err in concluding that the evidence did not demonstrate that the applicant would be at risk if returned to Sri Lanka, pursuant to section 97 of the Act. However, subsequent to the PRRA officer's decision being prepared but before it was communicated, the applicant submitted a great volume of country condition documentary evidence. The PRRA officer's conclusion that there had been no change in country conditions since the second PRRA was not reasonable. While the PRRA officer stated that the majority of the applicant's submissions pre-dated the second PRRA, this was not accurate. Portions of the applicant's submissions did post-date it. There was no reference to or analysis of any of the many documents that post-dated the second PRRA in the PRRA officer's decision to explain why those documents did not establish new or heightened risk or why the PRRA officer afforded them no weight. Even if he were attempting to limit the PRRA based on *issue estoppel*, the PRRA officer did not re-examine the prior evidence in comparison to the applicant's further submissions to determine if any new risk or changes to risk had occurred since the determination in the second PRRA. It was not possible to determine whether the PRRA officer was alive to the content of the other documents in assessing the applicant's risk. The PRRA officer's decision was not justifiable, transparent and intelligible and was not defensible in respect of the facts and the law.

mêmes risques ont déjà été pris en considération et ont fait l'objet d'une décision, et pas à la recevabilité des nouveaux éléments de preuve. Bien que l'agent d'ERAR ait mal exposé la façon dont la preuve qui lui avait été présentée devait être évaluée, la manière dont il a appliqué la préclusion découlant d'une question déjà tranchée n'était pas illégitime et, en tout état de cause, sa conclusion était raisonnable. L'agent d'ERAR n'a pas commis d'erreur en concluant que la preuve n'avait pas démontré que le demandeur serait en danger, conformément à l'article 97 de la Loi, s'il devait retourner au Sri Lanka. Toutefois, à la suite de la préparation de la décision de l'agent d'ERAR, mais avant qu'elle ne soit communiquée, le demandeur a présenté un important volume d'éléments de preuve sur les conditions dans le pays. La conclusion de l'agent d'ERAR selon laquelle la situation du pays n'a pas changé n'était pas raisonnable. Tandis que l'agent d'ERAR a indiqué que la majorité des soumissions étaient antérieures au deuxième ERAR, cela n'était pas exact. Des parties des documents du demandeur étaient effectivement postérieures au deuxième ERAR. Dans la décision de l'agent d'ERAR, il n'y avait aucune référence aux nombreux documents postérieurs au deuxième ERAR ni aucune analyse de ces documents pour expliquer en quoi ils n'ont pas établi de risque nouveau ou accru et pourquoi l'agent d'ERAR n'y a accordé aucun poids. Même s'il tentait de limiter l'ERAR en se fondant sur la préclusion découlant d'une question déjà tranchée, l'agent d'ERAR n'a pas réexaminé les éléments de preuve antérieurs comparativement aux autres éléments soumis par le demandeur pour déterminer si de nouveaux risques ou des changements étaient survenus depuis la décision rendue dans le deuxième ERAR. Il n'a pas été possible de déterminer si l'agent d'ERAR était conscient de la teneur des autres documents au moment d'évaluer le risque pour le demandeur. La décision de l'agent d'ERAR n'était pas justifiable, transparente, intelligible et défendable au regard des faits et du droit.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 36, 97, 101(1)(f), 112, 113(a).

CASES CITED

APPLIED:

About v. Canada (Citizenship and Immigration), 2014 FC 1019.

CONSIDERED:

Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77; *Raza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 FCA 385, 289 D.L.R. (4th) 675.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 36, 97, 101(1)f, 112, 113a).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

About c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2014 CF 1019.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77; *Raza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CAF 385.

REFERRED TO:

Belaroui v. Canada (Citizenship and Immigration), 2015 FC 863; *Kandel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 659, 459 F.T.R. 160; *Wang v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 799; *Elezi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 240, [2008] 1 F.C.R. 365; *Christopher v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 964; *Djordjevic v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 13, 21 Imm. L.R. (4th) 263; *Casseus v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCT 472, 233 F.T.R. 13; *Singh v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 201; *Escalona Perez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1379, 59 Imm. L.R. (3d) 156; *Smith v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 929, 465 F.T.R. 33; *Lemus v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FCA 114, 372 D.L.R. (4th) 567; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190.

AUTHORS CITED

Canada. Citizenship and Immigration. *Operational Manual: Protected Persons (PP)*, Chapter PP-3 “Pre-Removal Risk Assessment”, online: <<http://www.cic.gc.ca/english/resources/tools/refugees/prra/policy.asp>>. United States. Department of State. *2013 Human Rights Reports: Sri Lanka*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, February 2014, online: <<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2013/sca/220404.htm>>.

APPLICATION for judicial review of a decision of an immigration officer dismissing the applicant’s pre-removal risk assessment. Application allowed.

APPEARANCES

Barbara Jackman for applicant.
Asha Gafar for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Jackman, Nazami & Associates, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by

DÉCISIONS CITÉES :

Belaroui c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2015 CF 863; *Kandel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 659; *Wang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 799; *Elezi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2007 CF 240, [2008] 1 R.C.F. 365; *Christopher c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 964; *Djordjevic c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 13; *Casseus c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2003 CFPI 472; *Singh c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 201; *Escalona Perez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 1379; *Smith c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 929; *Lemus c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 114; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190.

DOCTRINE CITÉE

Canada. Citoyenneté et Immigration. *Guide opérationnel : Personnes protégées (PP)*, chapitre PP-3 « Examen des risques avant renvoi », en ligne : <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/outils/refugies/erar/politique.asp>>. États-Unis. Department of State. *2013 Human Rights Reports : Sri Lanka*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, février 2014, en ligne : <<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2013/sca/220404.htm>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire visant la décision par laquelle un agent d’immigration a rejeté la demande d’examen des risques avant renvoi du demandeur. Demande accueillie.

ONT COMPARU

Barbara Jackman pour le demandeur.
Asha Gafar pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Jackman, Nazami & Associates, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendus par

[1] STRICKLAND J.: This is an application for judicial review of a negative decision of a pre-removal risk assessment (PRRA) conducted by a senior immigration officer (PRRA officer) pursuant to section 112 of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (IRPA).

Background

[2] The applicant is a citizen of Sri Lanka and has a long immigration history. In 1991 he arrived in Canada, with his family, as a permanent resident. In 1996 he was convicted of possession of a narcotic for the purposes of trafficking and lost his permanent resident status. After serving his sentence, he was found to be inadmissible for serious criminality. In November 2003 his application for permanent residence on humanitarian and compassionate (H&C) grounds was refused. On January 12, 2004 the applicant made his first PRRA application, which was refused, and on May 27, 2005 his application for judicial review was dismissed. He was deported in 2004.

[3] The applicant claims that upon arrival back in Sri Lanka he was detained, threatened and accused of being a member of the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE). Once released, he was frightened to use his real identification due to the association of Northern Sri Lanka with LTTE leaders. He procured false identification to return to his family's home in the north. Frightened of being discovered there, he returned to Colombo and, when passing through a LTTE checkpoint, he was accused of being wanted by the LTTE. The officers checked their list for his name but, because he was travelling using a false identity, that name was not on the list.

[4] Once in Colombo, he decided to leave Sri Lanka again. In 2006 he claimed refugee protection in France and was deported back to Sri Lanka. Shortly thereafter, the applicant left Sri Lanka again and entered Canada on a fraudulent passport on June 28, 2006. He was found to be inadmissible to Canada because he was not in possession of a valid passport, because of his past criminal conviction and because he had not received authority to

[1] LA JUGE STRICKLAND : Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire visant une décision défavorable rendue relativement à l'examen de risques avant renvoi (ERAR) mené par un agent d'immigration supérieur (l'agent d'ERAR) aux termes de l'article 112 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la LIPR).

Contexte

[2] Le demandeur est un citoyen du Sri Lanka qui a une longue histoire d'immigration. En 1991, il est arrivé au Canada, avec sa famille, en tant que résident permanent. En 1996, il a été reconnu coupable de possession d'un stupéfiant en vue d'en faire le trafic et a perdu son statut de résident permanent. Après avoir purgé sa peine, il a été déclaré interdit de territoire pour grande criminalité. En novembre 2003, sa demande de résidence permanente pour des motifs d'ordre humanitaire a été rejetée. Le 12 janvier 2004, le demandeur a présenté sa première demande d'ERAR, qui a été rejetée, et le 27 mai 2005, sa demande de contrôle judiciaire a été rejetée. Il a été expulsé en 2004.

[3] Le demandeur prétend qu'à son retour au Sri Lanka, il a été arrêté, menacé et accusé d'appartenir aux Tigres libérateurs de l'Eelam tamoul (TLET). À la libération, il a eu peur d'utiliser sa véritable identité en raison de l'association du nord du Sri Lanka avec les dirigeants des TLET. Il a donné une fausse identité pour pouvoir retourner dans sa maison familiale située dans le nord du pays. Craignant d'y être découvert, il est retourné à Colombo et, au moment de franchir un point de contrôle des TLET, il a été accusé d'être recherché par les TLET. Les agents ont cherché son nom dans leur liste, mais étant donné qu'il voyageait sous une fausse identité, son nom ne figurait pas sur la liste.

[4] Une fois à Colombo, il a décidé de quitter une nouvelle fois le Sri Lanka. En 2006, il a demandé l'asile en France et a été expulsé vers le Sri Lanka. Peu après, le demandeur a encore une fois quitté le Sri Lanka et est entré au Canada en utilisant un faux passeport le 28 juin 2006. Il a été déclaré interdit de territoire au Canada étant donné qu'il ne possédait pas de passeport valide, compte tenu de sa condamnation pénale

return following his previous deportation. And, because his claim had been determined to be ineligible on grounds of serious criminality, pursuant to paragraph 101(1)(f) of the IRPA, he was not eligible to have a refugee claim determined by the Refugee Protection Division (RPD) of the Immigration and Refugee Board of Canada.

[5] While in immigration detention for illegal entry, the applicant submitted a second PRRA application. The application was allowed by a PRRA officer on March 15, 2007, but was denied upon ministerial review on July 14, 2010. The Federal Court allowed an application for leave and judicial review of that decision and ordered that there be a redetermination of the PRRA application. On August 6, 2012 the redetermination of the applicant's second PRRA application also resulted in a negative decision (2012 PRRA). The applicant's application for judicial review was denied on August 21, 2013.

[6] On March 26, 2014 the applicant applied for a third PRRA which again resulted in a negative decision. The present application for judicial review arises on the basis of this negative decision.

Decision Under Review

[7] The PRRA officer reviewed the applicant's immigration history and quoted extensively from his statutory declaration dated March 26, 2014 including the applicant's claim that, even though the war in Sri Lanka has ended, the situation there is worsening in many ways and that, if returned, he would face discrimination and harassment due to his ethnicity and would be targeted because he has family overseas.

[8] The PRRA officer noted that because the applicant was inadmissible for serious criminality pursuant to section 36 of the IRPA, consideration of his request for protection was, pursuant to paragraph 112(3)(b) of the IRPA, restricted to the grounds set out in section 97 of the IRPA. The PRRA officer also quoted from

antérieure et parce qu'il n'avait pas reçu l'autorisation de revenir après son expulsion antérieure. De plus, étant donné que sa demande avait été jugée irrecevable pour des motifs de grande criminalité, conformément à l'alinéa 101(1)f) de la LIPR, il n'était pas admissible à ce que la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié tranche une demande d'asile.

[5] Tandis qu'il était détenu par l'Immigration pour entrée illégale, le demandeur a présenté une deuxième demande d'ERAR. La demande a été accueillie par un agent d'ERAR le 15 mars 2007, mais a été rejetée après avoir été examinée par le ministre le 14 juillet 2010. La Cour fédérale a accueilli une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire de cette décision et a ordonné que la demande d'ERAR soit réexaminée. Le 6 août 2012, le réexamen de la deuxième demande d'ERAR du demandeur a également abouti à une décision défavorable (ERAR de 2012). La demande de contrôle judiciaire du demandeur a été rejetée le 21 août 2013.

[6] Le 26 mars 2014, le demandeur a déposé une troisième demande d'ERAR qui s'est une fois de plus soldée par une décision défavorable. La présente demande de contrôle judiciaire fait suite à cette décision défavorable.

Décision faisant l'objet du contrôle

[7] L'agent d'ERAR a examiné l'historique d'immigration du demandeur et cite de longs passages de sa déclaration solennelle datée du 26 mars 2014, y compris l'affirmation du demandeur selon laquelle, même si la guerre au Sri Lanka avait pris fin, la situation s'aggravait à bien des égards, et s'il devait y retourner, il serait victime de discrimination et de harcèlement en raison de son appartenance ethnique et serait ciblé parce qu'il a de la famille à l'étranger.

[8] L'agent d'ERAR a souligné qu'étant donné que le demandeur était interdit de territoire pour grande criminalité en vertu de l'article 36 de la LIPR, l'examen de sa demande de protection avait été, conformément à l'alinéa 112(3)b) de la LIPR, restreint aux motifs énoncés à l'article 97 de la LIPR. L'agent d'ERAR a

Citizenship and Immigration Canada's (CIC) Protected Persons Operational Manual which states that the new evidence rule contained in paragraph 113(a) of the IRPA does not apply to repeat PRRA applications. However, the doctrine of *issue estoppel* could apply to limit a subsequent PRRA application if the same question was decided in a prior PRRA. The Protected Persons Operational Manual stated that a subsequent PRRA could be limited to a re-examination of the evidence in light of any changes that occurred since the previous PRRA decision. Applying this guide, the PRRA officer stated that because the applicant's claim was not heard by the RPD, the new evidence rule was not applicable. He decided, therefore, that he would "consider the evidence submitted with respect to the administrative law principle of *issue estoppel*".

[9] The PRRA officer stated that in addition to the documentary evidence submitted by the applicant, he had considered his own country condition research, which was listed in the decision under sources consulted, the previous PRRA "Notes to File" dated August 3, 2012, which were quoted in part and which outlined the applicant's submissions at that time, as well as counsel's submissions for the previous PRRA dated June 10, 2011. The PRRA officer determined that the applicant was submitting essentially the same risks as he had in his previous PRRA. The information provided in the statutory declaration as well as the documentation submitted regarding his stated risks upon return in 2004 had previously been presented and considered in his prior request for protection and had been decided. The PRRA officer concluded that a re-examination of the applicant's evidence did not indicate any changes had occurred and/or new risks that had developed since the initial decision and, therefore, "the evidence does not meet the requirements of the administrative law principle of *issue estoppel*".

[10] The PRRA officer also noted the applicant's counsel's letter, dated January 20, 2015, stating counsel's

également cité des passages du Guide opérationnel des personnes protégées de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) qui stipule que la règle concernant les nouveaux éléments de preuve énoncée à l'alinéa 113a) de la LIPR ne s'applique pas aux demandes d'ERAR réitérées. Cependant, le principe de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée pourrait s'appliquer pour limiter une demande d'ERAR subséquente si la même question a été tranchée dans un ERAR antérieur. Le Guide opérationnel des personnes protégées stipulait qu'un ERAR subséquent pourrait être restreint à un réexamen des éléments de preuve à la lumière des changements intervenus depuis que la décision d'ERAR précédente a été rendue. S'appuyant sur ce guide, l'agent d'ERAR a déclaré qu'étant donné que la demande du demandeur n'était pas instruite par la SPR, la règle concernant les nouveaux éléments de preuve n'était pas applicable. Il a par conséquent décidé [TRADUCTION] « d'examiner les éléments de preuve soumis selon le principe de l'irrecevabilité reconnu en droit administratif ».

[9] L'agent d'ERAR a déclaré qu'en plus de la preuve documentaire présentée par le demandeur, il avait pris en considération ses propres recherches sur les conditions dans le pays, qui figuraient dans la décision sous la rubrique des sources consultées, les « notes au dossier » de l'ERAR précédent en date du 3 août 2012, qui ont été citées en partie et qui décrivent les arguments du demandeur à ce moment-là, ainsi que les observations de l'avocat de l'ERAR précédent en date du 10 juin 2011. L'agent d'ERAR a jugé que le demandeur avait présenté essentiellement les mêmes risques que dans sa précédente demande d'ERAR. Les renseignements contenus dans la déclaration solennelle ainsi que la documentation soumise relativement aux risques déclarés lors de son retour en 2004 avaient déjà été présentés et examinés dans sa précédente demande de protection et avaient déjà fait l'objet d'une décision. L'agent d'ERAR a conclu que le réexamen des éléments de preuve du demandeur n'avait pas révélé de changements ou de nouveaux risques depuis la décision initiale et que, par conséquent, [TRADUCTION] « la preuve ne satisfait pas aux exigences du principe de l'irrecevabilité reconnu en droit administratif ».

[10] L'agent d'ERAR a également mentionné la lettre de l'avocat du demandeur datée du 20 janvier 2015,

intention to amend the applicant's submissions to include recent developments in Sri Lanka resulting from a snap election. However, that at the time of the PRRA officer's decision, on April 15, 2015, updated submissions had not been received. Regardless, the PRRA officer had conducted his own country conditions research reviewing the U.S. Department of State *2013 Human Rights Reports: Sri Lanka* [Bureau of Democracy, Human Rights and Labor: February 2014] (U.S. Report: Sri Lanka 2013) and three internet news articles (dated January and March 2015) on the newly elected president of Sri Lanka.

[11] The PRRA officer concluded that the documentary evidence he consulted established the existence of human rights violations, corruption, crime and discrimination against minorities, including Tamils. However, he found that country conditions in Sri Lanka are similar to the conditions that existed prior to the determination of the applicant's 2012 PRRA. And, although there had been recent changes, namely the newly formed government, there was insufficient objective evidence to demonstrate that those changes would, more likely than not, result in a section 97 risk to the applicant should he return to Sri Lanka. The PRRA officer found that there had not been significant changes since the first PRRA decision so as to constitute risk factors that arose subsequent to the refusal of the last PRRA.

[12] Although the PRRA officer's decision was rendered on April 15, 2015, it was not communicated to the applicant. On April 21, 2015 the applicant's counsel submitted three packages of documentary evidence totalling 589 pages. On May 5, 2015 the applicant's counsel wrote to advise of a delay in a further submission and, on June 2, 2015, a further package of documentary evidence comprising 444 pages was submitted. The applicant's counsel also indicated that still further submissions would be made by the end of that week.

dans laquelle l'avocat indique son intention de modifier les observations du demandeur pour inclure les faits récemment survenus au Sri Lanka à la suite d'élections subitement déclenchées. Toutefois, au moment où l'agent d'ERAR a rendu sa décision, à savoir le 15 avril 2015, les nouvelles observations n'avaient pas été reçues. Néanmoins, l'agent d'ERAR avait mené ses propres recherches sur les conditions dans le pays en s'appuyant sur le rapport du Département d'État américain sur les pratiques en matière des droits de la personne au Sri Lanka en 2013 [*2013 Human Rights Reports : Sri Lanka*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor : février 2014] (rapport des États-Unis sur le Sri Lanka en 2013) et trois articles publiés sur Internet (datés de janvier et mars 2015) à propos du nouveau président du Sri Lanka.

[11] L'agent d'ERAR a conclu que les preuves documentaires qu'il a consultées prouvaient qu'il y avait des violations des droits de la personne, de la corruption, de la criminalité et de la discrimination à l'égard de minorités, y compris les Tamouls. Cependant, il a constaté que la situation au Sri Lanka était similaire à celle qui régnait avant que la décision soit rendue relativement à la demande d'ERAR soumise par le demandeur en 2012. De plus, bien que des changements soient survenus récemment, à savoir la formation d'un nouveau gouvernement, les preuves objectives n'étaient pas suffisantes pour démontrer que ces changements entraîneraient vraisemblablement un risque visé à l'article 97 pour le demandeur s'il devait retourner au Sri Lanka. L'agent d'ERAR a estimé que, depuis la première décision d'ERAR, il n'y avait pas eu de changements significatifs constituant des facteurs de risque après le refus de la dernière demande d'ERAR.

[12] Bien que l'agent d'ERAR ait rendu sa décision le 15 avril 2015, elle n'a pas été communiquée au demandeur. Le 21 avril 2015, l'avocat du demandeur a fourni trois dossiers d'éléments de preuve documentaire totalisant 589 pages. Le 5 mai 2015, l'avocat du demandeur a informé par écrit d'un retard dans la soumission d'autres éléments et le 2 juin 2015, un nouveau dossier de preuve documentaire comprenant 444 pages a été soumis. L'avocat du demandeur a également indiqué que d'autres éléments seraient soumis d'ici la fin de cette semaine.

[13] On June 29, 2015 the PRRA officer provided his April 15, 2015 decision together with an addendum dated June 29, 2015. In the addendum he stated that he had reviewed and assessed the documents included in the above submissions with a view to determining whether they provided evidence of risk. However, he concluded that the documentary evidence consisted of information speaking to general country conditions in Sri Lanka. Further, he found that the majority of the documents pre-dated the 2012 PRRA and that the applicant had not provided an explanation for why they could not have been presented during the previous PRRA.

[14] The PRRA officer also found that the most recent of the documents provided indicated that Sri Lanka has seen some recent political changes, including an election, and that there is continued debate over investigations into the allegations of human rights violations during the 30-year conflict. He identified four articles that spoke to these issues from the applicant's counsel's June 2, 2015 submissions. The PRRA officer accepted, based on the documentary evidence, that several outstanding issues continue to afflict Sri Lanka. Ultimately, however, the PRRA officer concluded that the evidence demonstrated that the country conditions in Sri Lanka are similar to those that existed prior to his April 15, 2015 decision and that he had not been provided with sufficient objective evidence to establish that recent changes, particularly the January 2015 election, would more likely than not result in a risk to the applicant should he return to Sri Lanka. Further, that there had not been significant changes to constitute risk factors arising subsequent to his initial PRRA decision.

Issues

[15] The applicant submits that three issues arise:

- (1) Did the PRRA officer err in law with respect to *issue estoppel*?

[13] Le 29 juin 2015, l'agent d'ERAR a communiqué sa décision prise en date du 15 avril 2015 ainsi qu'un addenda daté du 29 juin 2015. Dans l'addenda, il a déclaré avoir examiné et évalué les documents figurant dans les soumissions susmentionnées en vue de déterminer s'ils fournissaient des preuves de risque. Cependant, il a conclu que la preuve documentaire renfermait des renseignements sur la situation générale au Sri Lanka. En outre, il a constaté que la majorité des documents étaient antérieurs à la demande d'ERAR de 2012 et que le demandeur n'avait pas expliqué pourquoi ils n'avaient pas pu être présentés dans le cadre du précédent ERAR.

[14] L'agent d'ERAR a également constaté que d'après le plus récent des documents fournis, des changements politiques ont récemment eu lieu au Sri Lanka, y compris une élection, et que les enquêtes sur les allégations de violations des droits de la personne pendant les 30 années de conflit faisaient l'objet d'un débat permanent. Il a trouvé quatre articles traitant des questions soulevées par les documents que l'avocat du demandeur avait transmis le 2 juin 2015. En se fondant sur la preuve documentaire, l'agent d'ERAR a admis que plusieurs problèmes n'étaient toujours pas résolus au Sri Lanka. En fin de compte, cependant, l'agent d'ERAR a conclu que la preuve démontrait que la situation au Sri Lanka était semblable à celle qui régnait avant sa décision du 15 avril 2015 et qu'il n'avait pas reçu suffisamment de preuves objectives pour établir que les changements récents, notamment les élections de janvier 2015, entraîneraient vraisemblablement un risque pour le demandeur s'il devait retourner au Sri Lanka. En outre, il a conclu qu'il n'y avait pas eu de changements significatifs constituant des facteurs de risque après sa décision initiale en matière d'ERAR.

Questions en litige

[15] Le demandeur soutient que trois questions se posent :

- 1) L'agent d'ERAR a-t-il commis une erreur de droit à l'égard de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée?

- | | |
|--|---|
| (2) Was the decision of the PRRA officer reasonable in light of the evidence? | 2) La décision de l'agent d'ERAR était-elle raisonnable à la lumière des éléments de preuve? |
| (3) Did the officer fail to observe principles of fundamental justice and procedural fairness? | 3) Est-ce que l'agent n'a pas respecté les principes de justice fondamentale et d'équité procédurale? |

[16] However, in my view, the sole issue is whether the PRRA officer's decision was reasonable.

[16] Cependant, à mon avis, il se pose uniquement la question de savoir si la décision de l'agent d'ERAR était raisonnable.

Standard of Review

[17] The applicant submits that he has raised errors of law, fact and mixed errors of law and fact. The standard of review in immigration cases is reasonableness on questions of fact or mixed fact and law, but correctness on questions of law. The respondent submits that the standard of review of a PRRA decision, when considered in its entirety, is reasonableness and that a high degree of deference is owed to the findings of fact and assessment of the evidence by the officer.

[18] In my view, the standard of review applicable to the PRRA officer's decision is that of reasonableness (*Belaroui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2015 FC 863, at paragraphs 9 and 10; *Kandel v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 659, 459 F.T.R. 160, at paragraph 17; *Wang v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 799, at paragraph 11).

Was the Decision Reasonable?

[19] The applicant submits that *issue estoppel* does not apply but, even if it does, the PRRA officer erred in applying it to the facts in the present case.

[20] The applicant submits the following reasons for this conclusion: the evidence in the present PRRA differs from that submitted in the previous PRRA and demonstrates that conditions in Sri Lanka for Tamils have significantly worsened; the PRRA officer erred by requiring the applicant to present new risks, rather

Norme de contrôle

[17] Le demandeur soutient avoir relevé des erreurs de droit, de fait et des erreurs mixtes de droit et de fait. Dans les cas d'immigration, la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable en ce qui concerne les questions de fait ou les questions mixtes de droit et de fait et celle de la décision correcte pour les questions de droit. Le défendeur soutient que la norme de contrôle d'une décision en matière d'ERAR, prise dans son ensemble, est raisonnable et qu'un degré élevé de retenue s'impose à l'égard des constatations de fait et à l'évaluation de la preuve effectuées par l'agent.

[18] À mon avis, la norme de contrôle applicable à la décision de l'agent d'ERAR est celle de la décision raisonnable (*Belaroui c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 863, aux paragraphes 9 et 10; *Kandel c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 659, au paragraphe 17; *Wang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 799, au paragraphe 11).

La décision était-elle raisonnable?

[19] Le demandeur fait valoir que la préclusion découlant d'une question déjà tranchée ne s'applique pas et que, même si c'était le cas, l'agent d'ERAR a commis une erreur en l'appliquant aux faits de la présente affaire.

[20] Le demandeur fournit les raisons suivantes à l'appui de cette conclusion : la preuve dans le présent ERAR diffère de celle présentée dans l'ERAR précédent et démontre que les conditions au Sri Lanka pour les Tamouls ont considérablement empiré; l'agent d'ERAR a commis une erreur en exigeant que le demandeur

than simply new evidence (*Elezi v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 240, [2008] 1 F.C.R. 365, at paragraphs 38 and 39; *Christopher v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 964; *Djordjevic v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 13, 21 Imm. L.R. (4th) 263, at paragraphs 17–21); there is no bar on filing multiple PRRA applications and the PRRA officer is an administrative officer whose decision is not final; and, the applicant did not submit his current PRRA in an attempt to review the previous PRRA as the PRRA officer implies, while he relied on previous evidence and submissions, he also presented new and more current evidence.

[21] The applicant provides no authority for his view that *issue estoppel* has no application to a repeat PRRA. However, the applicant does refer to the Supreme Court of Canada decision in *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77 (at paragraph 23), which describes *issue estoppel* as a branch of *res judicata*, precluding the re-litigation of issues previously decided in court in another proceeding. There the Supreme Court also stated that for *issue estoppel* to be successfully invoked, three preconditions must be met: the issue must be the same as the one decided in the prior decision; the prior decision must have been final; and, the parties must be the same (also see *Casseus v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2003 FCT 472, 233 F.T.R. 13, at paragraph 22).

[22] The respondent made no submissions concerning the PRRA officer's application of the principle of *issue estoppel* but submits that the PRRA officer considered all of the evidence and that the decision was reasonable.

[23] In this case the PRRA officer relied on and quoted from the CIC Protected Persons Operational Manual, which states that paragraph 113(a) of the IRPA does not apply to repeat PRRA applications, but that the principle of *issue estoppel* may be applied, specifically:

présente de nouveaux risques au lieu de nouveaux éléments de preuve (*Elezi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CF 240, [2008] 1 R.C.F. 365, aux paragraphes 38 et 39; *Christopher c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 964; *Djordjevic c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 13, aux paragraphes 17 à 21); il n'est pas interdit de déposer plusieurs demandes d'ERAR et l'agent d'ERAR est un agent administratif dont la décision n'est pas définitive; et, le demandeur n'a pas présenté sa demande actuelle d'ERAR en vue du réexamen du précédent ERAR contrairement à ce que sous-entend l'agent, car bien qu'il se soit fondé sur des preuves et des observations antérieures, il a présenté de nouveaux éléments plus récents.

[21] Le demandeur ne cite aucune source pour appuyer son opinion selon laquelle la préclusion découlant d'une question déjà tranchée ne s'applique pas à une demande d'ERAR réitérée. Toutefois, le demandeur invoque la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77 (au paragraphe 23), qui stipule que la préclusion découlant d'une question déjà tranchée est un volet du principe de l'autorité de la chose jugée. Dans cette affaire, la Cour suprême déclare également que pour que la préclusion puisse être accueillie, trois conditions préalables doivent être réunies : la question doit être la même que celle qui a été tranchée dans la décision antérieure; la décision judiciaire antérieure doit avoir été une décision finale; et, les parties doivent être les mêmes (voir aussi *Casseus c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CFPI 472, au paragraphe 22).

[22] Le défendeur n'a fait aucune observation concernant l'application, par l'agent d'ERAR, du principe de préclusion découlant d'une question déjà tranchée, mais soutient que l'agent d'ERAR a examiné tous les éléments de preuve et que la décision était raisonnable.

[23] En l'espèce, l'agent d'ERAR a invoqué et a cité des passages du Guide des personnes protégées de CIC, qui stipule que l'alinéa 113a) de la LIPR ne s'applique pas aux demandes d'ERAR réitérées, mais que le principe de préclusion découlant d'une question déjà tranchée peut être appliqué, précisément :

Although the A113(a) new evidence rule does not apply to repeat PRRA applications, the administrative law principle of *issue estoppel* applies to subsequent PRRA applications as a matter of binding Federal Court and Supreme Court of Canada jurisprudence. *Issue estoppel* is a form of *res judicata*—a rule by which a final judgement by a court is conclusive upon the parties in any subsequent litigation involving the same cause of action. If the same question has been decided in a previous PRRA decision that is final, the officer may limit the subsequent PRRA to a re-examination of the evidence in light of any changes that have occurred since the initial decision. However, the officer has discretion to decline to apply *issue estoppel* in appropriate, though limited, circumstances if it would be in the interests of justice to do so. For example, the officer may consider reasons why, with reasonable diligence, evidence that was available when the previous PRRA application was made could not have been presented at that time. The officer must state whether or not *issue estoppel* is being applied to the subsequent PRRA (or what issues are subject to the principle) and provide reasons.

[24] However, recent decisions of this Court have held that paragraph 113(a) is applicable to evidence submitted in repeat PRRA's. In *Aboud v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 1019 (*Aboud*), not cited by the parties, the applicant's refugee claim had been rejected by the RPD, his first PRRA was also rejected as was a redetermination of a second PRRA. The PRRA officer assessing the second PRRA had rejected most of the submitted evidence as inadmissible on the basis that it had not been put forward by the applicant either at the RPD hearing or prior to the first PRRA, as was required by paragraph 113(a) of the IRPA and the doctrine of *issue estoppel*.

[25] Justice Roy noted that it is well established that a PRRA is not an opportunity for an applicant to appeal or seek reconsideration of an RPD decision that rejected his or her claim for refugee protection (*Raza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 FCA 385, 289 D.L.R. (4th) 675 (*Raza*), at paragraph 12; *Singh v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 201, at paragraph 15; *Escalona Perez v. Canada (Minister of*

Même si la règle concernant les nouveaux éléments de preuve énoncée au L113a) ne s'applique pas aux demandes d'ERAR réitérées, le principe de droit administratif appelé « principe de l'irrecevabilité » ou « estoppel » s'applique aux demandes d'ERAR subséquentes et relève d'une obligation juridique créée par les arrêts de la Cour fédérale et de la Cour suprême du Canada. Le « principe de l'irrecevabilité » ou « estoppel » est une forme de *res judicata*, ou « chose jugée » : une règle en vertu de laquelle un jugement définitif prononcé par un tribunal est exécutoire par les parties à tout contentieux subséquent portant sur la même cause d'action. Si la même question a été tranchée dans une décision définitive à l'issue d'un précédent ERAR, l'agent peut restreindre les ERAR suivants à un réexamen des éléments de preuve à la lumière des changements intervenus depuis que la décision initiale a été rendue. Cependant, l'agent a le pouvoir de ne pas appliquer le principe de l'irrecevabilité dans certaines circonstances appropriées, mais limitées, s'il estime que cela servirait la justice. Par exemple, l'agent peut considérer les raisons pour lesquelles, avec la diligence requise, les éléments de preuve accessibles au moment de la demande d'ERAR précédente n'auraient pas pu être présentés à ce moment. L'agent doit indiquer si le principe de l'irrecevabilité est appliqué à l'ERAR subséquent (ou quels éléments sont soumis à ce principe) et en fournir les raisons.

[24] Cependant, les récentes décisions de la Cour ont confirmé que l'alinéa 113a) est applicable aux éléments de preuve présentés dans une demande d'ERAR réitérée. Dans la décision *Aboud c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 1019 (*Aboud*), non citée par les parties, la demande d'asile du demandeur avait été rejetée par la SPR, son premier ERAR avait également été rejeté, tout comme la demande de nouvel examen du second ERAR. L'agent d'ERAR qui avait évalué le second ERAR avait rejeté la plupart des éléments de preuve, les jugeant irrecevables, au motif qu'ils n'avaient pas été présentés par le demandeur à l'audience devant la SPR ou avant le premier ERAR, comme l'exigeaient l'alinéa 113a) de la LIPR et le principe de préclusion découlant d'une question déjà tranchée.

[25] Le juge Roy a fait remarquer qu'il était bien établi qu'une demande d'ERAR ne constituait pas un appel ni un réexamen de la décision de la SPR de rejeter une demande d'asile (*Raza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CAF 385 (*Raza*), au paragraphe 12; *Singh c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 201, au paragraphe 15; *Escalona Perez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*,

Citizenship and Immigration), 2006 FC 1379, 59 Imm. L.R. (3d) 156, at paragraph 5) and that the Federal Court of Appeal in *Raza*, at paragraph 13, stated that the outcome of a negative refugee determination “must be respected by the PRRA officer” in the absence of new admissible evidence that might have affected that outcome. Justice Roy also noted that paragraph 113(a) of the IRPA prescribes the evidence which an applicant can submit, essentially limiting the applicant to new evidence that was not available or was not reasonably available to him or her at the time the claim to refugee protection was rejected, or to evidence that the applicant could not reasonably have been expected to present at that hearing.

[26] Having determined that the PRRA officer had not erred in rejecting evidence arising prior to the RPD decision under paragraph 113(a) of the IRPA, Justice Roy then addressed the issue of the admissibility of evidence on a second or subsequent PRRA [at paragraph 31]:

The question remains as to whether evidence submitted by the applicant is admissible where that evidence was not available or reasonably available at the time of the RPD hearing but was available or reasonably available at the time of the applicant’s first PRRA application. I find that the decision to reject this evidence was reasonable. In *Li v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FCA 75, [2010] 3 F.C.R. 347 (F.C.A.) at paragraph 41, the Federal Court of Appeal was clear that “an application for protection under section 112 is an application for refugee protection.” As such, a prior PRRA meets the statutory language of subsection 113(a); it is a “claim to refugee protection [that] has been rejected.” Indeed, this Court has applied subsection 113(a) to limit the admissibility of evidence submitted in subsequent PRRA applications: *Narany v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 155 at paragraph 7; *Moumaev v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 720 at paragraph 27.

[27] I see no reason why this reasoning would not also apply in this circumstance where there was no determination by the RPD but where the decision under review is the third PRRA. Further, although the PRRA officer relied on CIC’s Protected Persons Operational Manual, this Court has consistently held that policies, operational manuals and guidelines may offer guidance to the

2006 CF 1379, au paragraphe 5) et que, comme l’a indiqué la Cour d’appel fédérale au paragraphe 13 de l’arrêt *Raza*, « l’agent d’ERAR doit prendre acte » de la décision défavorable rendue relativement à une demande d’asile en l’absence de nouveaux éléments de preuve admissibles qui auraient pu avoir une incidence sur l’issue de cette demande. Le juge Roy a également souligné que l’alinéa 113a) de la LIPR décrivait les éléments de preuve qu’un demandeur peut produire. Il s’agit essentiellement d’éléments de preuve qui n’étaient pas disponibles ou qui n’étaient pas normalement accessibles au moment du rejet de sa demande d’asile ou, s’ils l’étaient, qu’il n’était pas raisonnable de s’attendre à ce qu’il les ait présentés lors de l’audition de cette demande.

[26] Ayant conclu que l’agent d’ERAR n’avait pas commis d’erreur en rejetant les éléments de preuve survenus avant la décision de la SPR en vertu de l’alinéa 113a) de la LIPR, le juge Roy a ensuite abordé la question de la recevabilité des éléments de preuve relativement à un deuxième ERAR ou à un ERAR subséquent [au paragraphe 31] :

Il reste à déterminer si des éléments de preuve produits par le demandeur qui n’étaient pas disponibles ou normalement accessibles lors de l’audience de la SPR, mais qu’ils l’étaient lors de la première demande d’ERAR, sont admissibles. J’estime que la décision de rejeter ces éléments de preuve était raisonnable. Dans *Li c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2010 CAF 75, [2010] 3 R.C.F. 347, au paragraphe 41, la Cour d’appel fédérale a dit clairement que « la demande de protection visée à l’article 112 est une demande d’asile ». Un ERAR antérieur est visé à l’alinéa 113a), car il s’agit d’une demande d’asile et que « le demandeur d’asile [a été] débouté ». En fait, la Cour a appliqué l’alinéa 113a) de manière à limiter l’admissibilité des éléments de preuve produits dans le cadre des demandes d’ERAR subséquentes : *Narany c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 155, au paragraphe 7; *Moumaev c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CF 720, au paragraphe 27.

[27] Je ne vois aucune raison pour laquelle ce raisonnement ne s’appliquerait pas aussi dans la situation où il n’y a pas de décision par la SPR, mais où la décision faisant l’objet de l’examen est le troisième ERAR. En outre, bien que l’agent d’ERAR se soit fondé sur le Guide opérationnel des personnes protégées de CIC, la Cour a toujours soutenu que les politiques, les guides

decision maker, but should not be treated as a binding precedent or checklist; the decision maker must first have regard to all of the facts and circumstances before them (*Smith v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 929, 465 F.T.R. 33, at paragraphs 42–46; *Lemus v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FCA 114, at paragraph 12).

[28] Regardless of whether or not *issue estoppel* is applicable, in my view the PRRA officer conflated the concept of *issue estoppel* with the admissibility of the evidence.

[29] In the April 15, 2015 decision the only documentary evidence submitted to the PRRA officer was the March 26, 2014 statutory declaration of the applicant, and various other documents, but no country condition information. The covering facsimile transmission sheet from his counsel states that the applicant relies on all previous evidence and submissions in both his H&C applications and the new PRRA application and that updated information would follow. Thus, the PRRA officer compared the content of the statutory declaration to the previous PRRA notes to file and to counsel's submissions and concluded that the same risks were being advanced as had been decided by the prior PRRA. The PRRA officer states that "re-examination" of the applicant's evidence did not indicate that any changes had occurred or new risks had developed since the initial decision and "as a result, the evidence does not meet the requirements of the principle of *issue estoppel*". I would note, however, that the principle of *issue estoppel* applies to the question of whether the same risks were previously considered and decided, not to the admissibility of the new evidence.

[30] The CIC Protected Persons Operational Manual appears to require a re-examination of the evidence in light of any changes that occurred since the initial

opérationnels et les lignes directrices peuvent offrir des conseils au décideur, mais qu'ils ne doivent pas être considérés comme un précédent contraignant ou une liste de vérification; le décideur doit d'abord tenir compte de tous les faits et de toutes les circonstances dont il est saisi (*Smith c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 929, aux paragraphes 42 à 46; *Lemus c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CAF 114, au paragraphe 12).

[28] Indépendamment de l'applicabilité ou non de la préclusion découlant d'une question déjà tranchée, à mon avis, l'agent d'ERAR a confondu le concept de préclusion découlant d'une question déjà tranchée et la recevabilité de la preuve.

[29] En ce qui concerne la décision du 15 avril 2015, la seule preuve documentaire présentée à l'agent d'ERAR était la déclaration solennelle faite par le demandeur le 26 mars 2014, ainsi que divers autres documents. Toutefois, aucun renseignement n'avait été fourni sur la situation dans le pays. La feuille d'accompagnement transmise par télécopieur par son avocat stipulait que le demandeur se fondait sur l'ensemble des preuves et observations antérieures dans ses demandes fondées sur des motifs d'ordre humanitaire et sur la nouvelle demande d'ERAR et que les renseignements mis à jour suivraient. Ainsi, l'agent d'ERAR a comparé le contenu de la déclaration solennelle avec les notes versées dans le dossier du précédent ERAR et les observations de l'avocat et a conclu que les risques avancés étaient les mêmes que ceux qui avaient tranchés dans l'ERAR précédent. L'agent d'ERAR stipule que le réexamen des éléments de preuve du demandeur n'avait pas révélé de changements ou de nouveaux risques depuis la décision initiale et, par conséquent, que [TRADUCTION] « la preuve ne satisfait pas aux exigences du principe de préclusion découlant d'une question déjà tranchée ». Je tiens à souligner, cependant, que le principe de préclusion découlant d'une question déjà tranchée s'applique à la question de savoir si les mêmes risques ont déjà été pris en considération et ont fait l'objet d'une décision, et pas à la recevabilité des nouveaux éléments de preuve.

[30] Le Guide opérationnel des personnes protégées de CIC semble exiger un réexamen des éléments de preuve à la lumière des changements intervenus depuis

decision. In this situation, however, the applicant had not submitted new country conditions evidence prior to the decision being written. As a result, the PRRA officer could only compare the risk the applicant claimed in the context of the prior country conditions as described in the 2012 PRRA and his own independent research, being U.S. Report—Sri Lanka 2013. Therefore, while he may have misstated how the evidence before him was to be assessed, the manner in which he applied *issue estoppel* in the April 15, 2015 decision, if applicable, was not improper and, in any event, his conclusion was reasonable.

[31] The PRRA officer also considered his own country condition research concerning the impact of the recent election in Sri Lanka. As described above, based on that review, he concluded that the evidence did not demonstrate that the applicant would be at risk, pursuant to section 97, if returned to Sri Lanka. Again, I can find no error in that conclusion.

[32] However, subsequent to the April 15, 2015 decision being prepared but before it was communicated, the applicant submitted a great volume of country condition documentary evidence.

[33] These submissions were acknowledged by the PRRA officer in the addendum in which he stated that he had reviewed and assessed the documents to determine if they provided evidence of risk. He found that the majority of the documents spoke to the general country conditions and pre-dated the 2012 PRRA and that no explanation was provided as to why this had not been submitted previously. It is possible that by this comment the PRRA officer was considering whether to exercise his discretion not to apply *issue estoppel*. As an example of when this could be done, the CIC Protected Persons Operational Manual noted circumstances when the applicant explained why, with reasonable diligence, evidence that was available could not have been presented at a prior time. However, it is unclear exactly what the

la décision initiale. Dans cette situation, cependant, le demandeur n'a pas présenté de nouveaux éléments de preuve sur les conditions dans le pays avant que la décision soit rédigée. Ainsi, l'agent d'ERAR n'a pu établir de parallèle qu'entre les risques invoqués par le demandeur relativement à la situation dans le pays telle qu'elle était décrite dans la demande d'ERAR de 2012 et les recherches indépendantes qu'il a lui-même effectuées, à savoir le rapport des États-Unis sur le Sri Lanka en 2013. Par conséquent, s'il est possible qu'il ait mal exposé la façon dont la preuve qui lui avait été présentée devait être évaluée, la manière dont il a appliqué la préclusion découlant d'une question déjà tranchée dans la décision du 15 avril 2015, le cas échéant, n'était pas illégitime et, en tout état de cause, sa conclusion était raisonnable.

[31] L'agent d'ERAR a également pris en considération ses propres recherches sur les conditions dans le pays en ce qui concerne les répercussions des récentes élections au Sri Lanka. Comme il est dit plus haut, sur la base de cet examen, il a conclu que la preuve n'avait pas démontré que le demandeur serait en danger, conformément à l'article 97, s'il devait retourner au Sri Lanka. Encore une fois, je ne constate aucune erreur dans cette conclusion.

[32] Toutefois, à la suite de la préparation de la décision du 15 avril 2015, mais avant qu'elle ne soit communiquée, le demandeur a présenté un important volume d'éléments de preuve sur les conditions dans le pays.

[33] Ces observations ont été reconnues par l'agent d'ERAR dans l'addenda dans lequel il a déclaré qu'il avait examiné et évalué les documents pour déterminer s'ils fournissaient des preuves de risque. Il a constaté que la majorité des documents abordaient les conditions générales du pays et qu'ils étaient antérieurs à l'ERAR de 2012 et qu'aucune explication n'avait été fournie pour indiquer pourquoi ces documents n'avaient pas été soumis avant. Il est possible qu'en ayant fait ce commentaire, l'agent d'ERAR ait envisagé d'exercer son pouvoir discrétionnaire de ne pas appliquer la préclusion découlant d'une question déjà tranchée. À titre d'exemple, le Guide opérationnel des personnes protégées de CIC relève les cas où le demandeur a expliqué pourquoi, avec une diligence raisonnable, la preuve qui

PRRA officer was considering. It is also possible that the PRRA officer was considering the admissibility of those new documents the same basis of availability, as would be the case in the context of an analysis under paragraph 113(a) of the IRPA.

[34] On this point it is significant that the certified tribunal record (CTR) does not contain the country condition document submissions. This may have been by oversight or it may mean that the PRRA officer considered the documents not to be admissible. It was not explained. The applicant's record contains lists of the updated country conditions that were, presumably, submitted. All of the 26 documents listed in package 13 of 15 submitted on April 21, 2015 are dated 2014, thus, they in fact all post-date the 2012 PRRA. Similarly, all of the 51 documents listed in package 14 of 15 are 2014 documents. And, package 15 of 15, lists 64 documents, all dated 2014 or 2015. The June 2, 2015 submission lists 52 documents and, while many of those are quite dated, eight of them are dated 2014 or 2015. Four of these 8 documents from the June 2, 2015 submissions are referenced by the PRRA officer in the addendum. The PRRA officer described these 4 documents as "the most recent of the documents provided", states that they indicated that Sri Lanka had seen some recent political change, and quoted from one of them.

[35] The problem is that, while the PRRA officer states that the majority of the submissions pre-date the 2012 PRRA, as seen from the above, this would not appear to be accurate. This is supported by the fact that, in addition to the lists of documents, portions of the 1 000 pages of submissions are also contained in the applicant's record and these do post-date the 2012 PRRA.

[36] There is no reference to or analysis of any of the many documents that post-date the 2012 PRRA in the PRRA officer's decision to explain why they do not establish new or heightened risk or why the PRRA officer afforded them no weight. Nor does the PRRA

était disponible n'avait pas pu être présentée. Cependant, il est impossible de savoir avec exactitude ce que l'agent d'ERAR envisageait. Il est également possible que l'agent d'ERAR ait examiné la recevabilité de ces nouveaux documents selon le même principe de disponibilité que dans le cadre d'une analyse fondée sur l'alinéa 113a) de la LIPR.

[34] À cet égard, le fait que le dossier certifié du tribunal ne contient pas les documents soumis sur les conditions dans le pays a son importance. Il peut s'agir d'une omission ou cela peut signifier que l'agent d'ERAR a estimé que les documents n'étaient pas recevables. Il n'y a eu aucune explication. Le dossier du demandeur contient des listes des conditions dans le pays mises à jour qui ont, probablement, été soumises. Les 26 documents énumérés dans le dossier 13 de 15 soumis le 21 avril 2015 portent la date de 2014, et sont, par conséquent, tous postérieurs à l'ERAR de 2012. De même, les 51 documents énumérés dans le dossier 14 de 15 datent de 2014. Le dossier 15 de 15 comprend 64 documents, tous datés de 2014 ou 2015. La soumission du 2 juin 2015 énumère 52 documents et, bien qu'un grand nombre de ces documents soient relativement anciens, huit d'entre eux sont datés de 2014 ou 2015. Sur ces 8 documents contenus dans la soumission du 2 juin 2015, 4 sont mentionnés par l'agent d'ERAR dans l'addenda. L'agent d'ERAR a décrit ces 4 documents comme étant [TRADUCTION] « les plus récents des documents fournis », a déclaré que d'après eux, le Sri Lanka avait connu un changement politique récent, et a cité l'un d'entre eux.

[35] Le problème est que, tandis que l'agent d'ERAR indique que la majorité des soumissions sont antérieures à l'ERAR de 2012, comme on l'a vu plus haut, cela ne semble pas être exact. Cette constatation est soutenue par le fait qu'en plus des listes de documents, des parties des 1 000 pages de documents soumis sont également contenues dans le dossier du demandeur et sont effectivement postérieures à l'ERAR de 2012.

[36] Dans la décision de l'agent d'ERAR, il n'y a aucune référence aux nombreux documents postérieurs à l'ERAR de 2012 ni aucune analyse de ces documents pour expliquer en quoi ils n'établissent pas de risque nouveau ou accru et pourquoi l'agent d'ERAR n'y a

officer compare the content of any of those documents to those submitted in support of the 2012 PRRA to determine whether the risks described in the new evidence were sufficiently dealt with in 2012. Put otherwise, even if he were attempting to limit the PRRA based on *issue estoppel*, he did not re-examine the prior evidence in comparison to the applicant's further submissions to determine if any new or changes to risk had occurred since the determination in the 2012 PRRA. The only aspect of risk which was considered was the impact of the 2015 election. Indeed, based on his reasons, it is possible that the PRRA officer only assessed risk from his April 15, 2015 decision to the June 29, 2015 addendum.

[37] For these reasons, the PRRA officer's conclusion that there had been no change in country conditions since 2012 is not reasonable. This Court is unable to determine whether the PRRA officer was alive to the content of the other documents in assessing the applicant's risk, and without a complete CTR, it cannot assess the reasonableness of the conclusion. Put otherwise, the PRRA officer's decision is not justifiable, transparent and intelligible and is not defensible in respect of the facts and the law (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 47).

[38] For these reasons, the application is granted.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. The application for judicial review is granted. The decision of the PRRA officer is set aside and the matter is remitted for redetermination by a different officer;
2. No question of general importance is proposed by the parties and none arises; and
3. There will be no order as to costs.

accordé aucun poids. L'agent d'ERAR n'a pas non plus comparé le contenu de ces documents avec celui des documents présentés à l'appui de l'ERAR de 2012 pour déterminer si les risques décrits dans les nouvelles preuves avaient été suffisamment abordés en 2012. Autrement dit, même s'il tentait de limiter l'ERAR en se fondant sur la préclusion découlant d'une question déjà tranchée, il n'a pas réexaminé les éléments de preuve antérieurs comparativement aux autres éléments soumis par le demandeur pour déterminer si de nouveaux risques ou des changements étaient survenus depuis la décision rendue dans l'ERAR de 2012. Le seul aspect du risque qui a été examiné a été la répercussion des élections de 2015. En effet, compte tenu des motifs évoqués, il est possible que l'agent d'ERAR n'ait évalué le risque que sur la période allant du 15 avril 2015 (décision) au 29 juin 2015 (addenda).

[37] Pour ces motifs, la conclusion de l'agent d'ERAR selon laquelle la situation du pays n'a pas changé depuis 2012 n'est pas raisonnable. La Cour est incapable de déterminer si l'agent d'ERAR était conscient de la teneur des autres documents au moment d'évaluer le risque pour le demandeur, et sans un dossier certifié du tribunal complet, elle ne peut pas évaluer le caractère raisonnable de la conclusion. En d'autres termes, la décision de l'agent d'ERAR n'est pas justifiable, transparente, intelligible et défendable au regard des faits et du droit (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 47).

[38] Pour ces motifs, la demande est accueillie.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision de l'agent d'ERAR est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre agent pour nouvel examen;
2. Aucune question de portée générale n'est proposée par les parties et aucune n'est soulevée;
3. Aucuns dépens ne sont adjugés.